

Т.А. Шаклеина*

ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ВЫБОРЫ В КОНГРЕСС США И БУДУЩЕЕ «ПЕРЕЗАГРУЗКИ». К ВОПРОСУ О КОНСТАНТАХ И ПЕРЕМЕННЫХ В АМЕРИКАНО-РОССИЙСКИХ ОТНОШЕНИЯХ

Усиление позиций республиканцев в Конгрессе США по итогам промежуточных выборов может стать весьма серьезным препятствием на пути реализации программы «перезагрузки» взаимоотношений с Россией. Запуск этой программы, осуществленный администрацией Б. Обамы весной 2009 г., привел не только к потеплению общего климата двусторонних отношений, но и к заключению ряда важных договоренностей, в первую очередь в сфере контроля над вооружениями. Тем не менее в американо-российском взаимодействии по-прежнему остается много неразрешенных проблемных узлов, без осмысления причин возникновения которых невозможно объективно оценивать перспективы двустороннего сотрудничества. В статье объясняется общая логика эволюции американо-российских взаимоотношений в 1990-е и 2000-е гг. и выделяются наиболее важные константы, которые сохраняются в них независимо от изменений в расстановке сил на американском политическом Олимпе.

Ключевые слова: промежуточные выборы в Конгресс, американо-российские отношения, «перезагрузка», «вовлечение», контроль над вооружениями, мировой порядок, мирорегулирование, восходящие державы.

A power shift to the Republican Party in the mid-term Congressional elections might become a significant obstacle to the implementation of the «reset» policy with Russia. A launch of this policy by the Obama administration in spring of 2009 has led to the change in the climate of bilateral relations which has made it possible to sign several important agreements including a breakthrough agreement on arms control. However, there are still many unsolved issues and contradictions in U.S. — Russian relations. That is why making an objective assessment of the prospects for cooperation between two countries is not feasible without examining the origins of these contradictions. This article explains the logic behind the evolution of U.S. — Russian relations in the 1990s and 2000s and identifies the key constants that remain unchanged regardless of the shifts in power between the two parties.

Keywords: mid-term Congressional elections, U.S. — Russian relations, «reset» policy, engagement, arms control, world order, global governance, rising powers.

* Шаклеина Татьяна Алексеевна — д.п.н., заведующая кафедрой прикладного анализа международных проблем факультета политологии МГИМО (У) МИД РФ (e-mail: shakleina-tania@yandex.ru).

Прошедшие в ноябре 2010 г. промежуточные выборы в Конгресс США привели к изменению в расстановке сил между демократами и республиканцами. Демократы утратили большинство в Палате представителей и квалифицированное большинство в Сенате, что может существенно затруднить процесс одобрения наиболее значимых для администрации Б. Обамы законопроектов и инициатив. Новая расстановка сил может привести к неблагоприятным последствиям и в российско-американском взаимодействии, так как многие конгрессмены-республиканцы весьма критично настроены в отношении Российской Федерации.

Под вопросом может оказаться так называемая программа «перезагрузки» двусторонних отношений, которая стала одной из визитных карточек администрации Б. Обамы и в которой центральное место изначально занимала проблема контроля над вооружениями. «Возврат» РФ и США к переговорам по проблеме сокращения ядерных вооружений, продолжающим традицию советско-американского взаимодействия в сфере безопасности, и подписание Договора СНВ-3 стали своего рода символами «перезагрузки». Вступить в силу, однако, это соглашение может только после его ратификации парламентами двух стран, и в этой связи новая расстановка сил в Конгрессе приобретает большое значение — как для будущего «перезагрузки», так и для обеспечения глобальной безопасности в мире.

Между тем вопрос о сокращении ядерных вооружений — это лишь часть повестки дня взаимоотношений США и России, в которых остается много других неразрешенных проблемных узлов. Некоторые из них были унаследованы от эпохи биполярного порядка или порождены специфическими условиями его распада, другие — накоплены за два десятилетия попыток США построить однополярный мир без учета интересов России. По нашему убеждению, чтобы оценивать перспективы продолжения политики «перезагрузки», необходимо сначала осмыслить общую логику эволюции американо-российских взаимоотношений в 1990-е и 2000-е гг., выделив в ней наиболее важные константы и переменные.

* * *

Отношения между РФ и США в 1990-е и 2000-е гг. нельзя охарактеризовать как «хорошие» (при администрации У. Клинтона) или «плохие» (при администрации Дж. Буша-мл.). В них присутствовали элементы как конструктивного, так и конфликтного взаимодействия, но главное — они качественно отличались от советско-американских, межсверхдержавных отношений, и это не всегда учитывалось российским руководством и экспертами.

Соединенные Штаты оказались в положении, когда, по их пониманию, они могли самостоятельно заниматься строительством нового мирового порядка, в котором располагали бы наилучшими возможностями для экономического развития и обеспечения своей безопасности. Россия не рассматривалась в качестве необходимого или жизненно важного участника реализации американских планов, и единственным фактором, удерживавшим Россию в орбите глобальной американской стратегии, был ее ядерный потенциал (второй в мире), а к концу 1990-х гг. — активное политическое противодействие устремлениям США и Европы «вытолкнуть» ее из большой политики. Не учитывался даже ресурсный потенциал России, так как предполагалось, что в перспективе держава, «находящаяся в процессе упадка» (*declining power*), будет вынуждена действовать на условиях ведущих мировых игроков — США и ЕС, а также восточных гигантов — КНР, Японии, Индии.

При администрации У. Клинтона, поддерживавшей весьма позитивный тон дипломатического и межправительственного диалога с Москвой, такое отношение было заретушировано. Однако действия США в Европе и на постсоветском пространстве свидетельствовали о том, что Россия более не воспринималась Вашингтоном в качестве крупного и влиятельного игрока на глобальном и макро-региональном уровнях. В тот период началось расширение НАТО на Восток; Российскую Федерацию держали в стороне от глобальной экономической интеграции (ВТО); предпринимались попытки создать альтернативные интеграционные структуры, призванные усилить центробежные тенденции в СНГ (ГУАМ); всячески умалялась роль ООН, где у России было право «вето» в Совете Безопасности; ставилась под сомнение важность Устава ООН и таких основополагающих принципов международного права, как территориальная целостность и невмешательство во внутренние дела; делались заявления о незаинтересованности США в двустороннем контроле над ядерными вооружениями, о возможности перехода к односторонним действиям. Минимальным было экономическое взаимодействие стран, американские инвестиции были незначительными. Другими словами, **даже при относительно благожелательно настроенной к России администрации У. Клинтона повестка дня двусторонних отношений практически была не заполнена, и интересы держав по большинству вопросов не совпадали.**

Важно и другое. США и Россия находились в разном статусном положении и имели разное содержание своих международных стратегий. Соединенные Штаты исходили из концепции «однополярного стабильного мира», в котором они как самая передовая и уникальная держава собирались выполнять глобальную миссию по распространению демократии и рыночной экономики, обеспе-

чению безопасности и созданию наиболее благоприятных условий для успешного развития. Иными словами, **мирорегулирующая функция США усилилась, а ее реализация стала беспрепятственной.**

Россия, напротив, хотя и заявила о том, что является правопреемницей СССР, не обладала хоть сколько-нибудь сопоставимым с Советским Союзом потенциалом участия в мирорегулировании. Более того, у нее появились жизненно важные проблемы внутреннего (консолидация государства и стабилизация экономики) и внешнего (сохранение влияния на постсоветском пространстве) порядка, которые ограничивали ее свободу маневра на глобальном уровне. **Что Россия действительно сохранила (не могла не сохранить) — это исторически сложившиеся способность и культуру мыслить и действовать масштабно, глобально или макрорегионально, что, кстати, свойственно далеко не всем «восходящим державам».** За плечами России было богатое наследие периода биполярности, совместного с США регулирования мирового порядка, что позволило ей в конце 1990-х гг. вернуться к политике одной из ведущих мировых держав.

При администрации Дж. Буша-мл. ситуация радикально не изменилась. Соединенные Штаты продолжили политику глобального регулирования (без России) на основе стратегии, контуры которой окончательно оформились после столкновения с новой угрозой в лице транснациональных террористических организаций, бросивших вызов Западу и США. Ответом на этот вызов стала «доктрина Буша», главным приоритетом которой было не непосредственное противодействие террористам, а все то же демократическое преобразование мира в условиях войны до победы, как силовым воздействием на недемократические страны (первым стал Ирак), так и «мирными» средствами, в том числе приемами эпохи «холодной войны» («тайные операции» по изменению политических систем и свержению диктаторов или неугодных политических деятелей).

Россия первоначально выступила единым фронтом с США в глобальной войне с терроризмом, оказав моральную и техническую поддержку контртеррористическим усилиям Соединенных Штатов (сотрудничество в сфере разведки, транспортировка грузов, предоставление воздушного пространства и военных аэродромов). Роль России в геостратегических расчетах Вашингтона в новых условиях возросла, но это был не тот рост, которого хотела Москва.

Противоречия в двусторонних отношениях сохранились: в 2001 г. США вышли из Договора по ПРО 1972 г. и вновь заявили о возможности одностороннего разоружения; продолжалось расширение НАТО — в 2004 г. в альянс вошли 7 государств, в том числе страны Балтии, было заявлено о возможном включении в него Грузии и Украины в будущем; в 2003—2005 гг. прошли политиче-

ские революции в Грузии, Украине, Киргизии, существенно дестабилизировавшие обстановку не только в этих странах, но и в регионе в целом (притом что США не отрицали своей роли в подготовке указанных политических событий); «зависли» вопросы о членстве России в ВТО и отмене поправки Джексона-Вэника; была начата активная кампания по переделу Арктики, где главным объектом нападок стала Российская Федерация.

Важнее всего, однако, было лавинообразное нарастание критики в адрес России на протяжении 2000-х гг. в странах Запада, которое достигло пика в 2006—2008 гг. Нельзя сказать, что Россия вовсе не заслуживала такой критики, но проблема в том, что это происходило в системе координат времен «холодной войны», в формате широкомасштабной пропагандистской кампании в СМИ, которая привела к формированию весьма негативного образа России в США и Европе, особенно в странах ЦВЕ. Россию все чаще стали воспринимать как угрозу, актора, чья внешняя политика оказывает дестабилизирующее воздействие на функционирование мировой системы. Ставилась под сомнение даже целесообразность использования России в качестве союзника в глобальной войне с терроризмом, ее обвиняли в «энергетическом шантаже» и пособничестве государствам, которые стремятся к обладанию ядерным оружием (Иран).

Лавинообразный рост критики происходил в первую очередь на уровне общественного мнения и экспертного сообщества, что выглядело особенно парадоксально на фоне поддержания межправительственного диалога. Важную нишу в кампании резкой критики России занимали американские конгрессмены, которые выступали с различными антироссийскими инициативами и не позволяли даже приблизиться к решению застарелых и наболевших проблем российско-американских отношений. Следует вспомнить, что в Конгрессе в 2000-е гг. регулярно принимались различные резолюции по России: в связи с отступлением от законности и демократии, наступлением на свободу СМИ и права собственности и другими нарушениями законности. Был сформирован Российский демократический кокус в Конгрессе, члены которого в разное время выдвигали законопроекты и предложения по наказанию России: отдельные сенаторы неоднократно предлагали исключить РФ из Группы восьми (2003, 2005, 2006), призывали американское руководство прямо заявить о «непримиримой оппозиции» антидемократическим действиям российского руководства и о том, что продолжение такой политики может привести к сворачиванию двустороннего взаимодействия; призывали администрацию Дж. Буша-мл. более активно влиять на энергетическую политику России (2006). Были и еще более показательные примеры. Так, в связи с разра-

боткой Закона о неправительственных организациях в России Хельсинкская комиссия Конгресса США направила письмо в Государственную думу, в Палате представителей была принята резолюция по этому вопросу с требованием переписать закон (2005). Годом ранее сенаторы Дж. Маккейн и Дж. Байден стали инициаторами подготовки письма, подписанного 100 ведущими западными политиками и экспертами и обращенного к лидерам стран-членов НАТО и ЕС (2004), с критикой РФ и призывом сократить двустороннее взаимодействие.

Конгресс не поддержал наиболее одиозные инициативы отдельных своих членов, однако и не продвинулся в направлении принятия решений по интересующим Россию вопросам, в целом одобрял деятельность администрации по глобальному управлению, усилению НАТО, увеличению ассигнований на военные расходы, включая новые виды вооружений.

Приход к власти в США администрации Б. Обамы несколько видоизменил модус взаимоотношений с Россией. Новая администрация решила отойти от формата постоянной критики и ультиматумов и реализовать сценарий более серьезного «вовлечения» России в орбиту американской внешней политики и деятельность международных структур, где Соединенные Штаты контролируют ситуацию. О приверженности принципу «вовлечения», сформулированному администрацией У. Клинтона, было заявлено, конечно, не случайно.

Этот принцип, напомним, распространялся в 1990-е гг. лишь на страны ЦВЕ и бывшие советские республики, но не на Россию. Ведущие американские специалисты по РФ тогда предупреждали, что Россию нельзя надолго оставлять «вариться в собственном соку», устраняя от принятия важных международных решений. Руководство США, однако, не вняло их предостережениям и в итоге было вынуждено наблюдать поступательное усиление России и обретение ею самостоятельности в международных делах, в чем Вашингтон никак не был заинтересован. Распространение принципа «вовлечения» на Россию администрацией Б. Обамы выглядит как результат работы над ошибками в сфере внешнеполитической стратегии. Однако необходимо учитывать и тот факт, что после двадцати лет усилий по восстановлению своего потенциала Россия существенно отличается от той, которой она была в 1992—1998 гг., и к ней вряд ли можно применить те же методы, какие действовали в отношении других постсоветских стран и стран ЦВЕ.

Однако изменение риторики и потепление климата в американо-российских взаимоотношениях не должно вводить в заблуждение. Несмотря на внутривнутриполитические противоречия и межпартийную

борьбу, исполнительная и законодательная власти США по-прежнему не готовы отказаться от глобальной стратегии, направленной на закрепление доминирующих позиций Соединенных Штатов в мире. Их совместные решения в сфере международной деятельности будут диктоваться этой общей целью.

Необходимо отдавать себе отчет в том, что для реализации этой стратегии важна не столько позиция России, сколько взаимодействие с такими странами, как Китай и Индия, Япония и Турция. Во внешнеполитических документах администрации Б. Обамы отмечается, что КНР и Индия должны вовлекаться в деятельность США, необходимо более тесное взаимодействие с ними, прежде всего в экономической сфере. Соединенные Штаты хотели бы добиться общей с КНР и Индией политики в отношении стран — производителей ресурсов, к числу которых принадлежит и Россия. Эти три страны являются главными потребителями энергии, не имеют ее в достаточном объеме, поэтому серьезно зависят от стран, имеющих запасы энергоресурсов. США также хотели бы большей согласованности с Индией и Китаем в военной сфере. Они уже поставили под свой контроль ядерный потенциал Индии и пытаются добиться большего взаимодействия с КНР, которая входит в ШОС и имеет с Россией договоры в сфере безопасности. Соединенные Штаты хотели бы также уменьшить влияние России в сфере торговли оружием, как и в целом сократить участие российских компаний в странах, куда она его поставляет. Ограничителем для США остается Китай, чья позиция еще до конца не проявилась.

В этом контексте представляется, что произошедшие изменения в составе Конгресса не окажут какого-то особого или нового влияния на логику развития российско-американского взаимодействия. Пока отношение к России остается стабильно негативным, и даже ратификация Договора СНВ-3 (при условии, что она состоится) не станет свидетельством его радикального изменения. Скорее, это будет позитивным событием лично для президента Б. Обамы, подтверждением его обещаний о том, что США будут договариваться с другими ведущими мировыми державами в решении важнейших глобальных проблем, в том числе в сфере безопасности.

Степень важности Договора СНВ-3 для Соединенных Штатов начинает вызывать сомнение уже при ознакомлении со «Стратегией национальной безопасности США» 2010 г. и новой Ядерной доктриной 2010 г., в которых говорится о наращивании американского военного потенциала на основе новых видов вооружений, где они являются лидером и их действия никем и ничем не контролируются. В новой стратегии НАТО 2010 г. есть положения

о продолжении политики расширения альянса с постепенным включением всех европейских стран, о возрастании роли НАТО в качестве военно-политической организации глобального масштаба, которая будет решать практически все конфликтные ситуации в разных регионах мира.

Если говорить о повестке дня российско-американских отношений, то она по-прежнему остается минимальной: 1) борьба с терроризмом, где США пытаются глубже вовлечь Россию в военные действия на территории Афганистана и успешно пользуются ее уступками по транспортировке грузов и присутствию американских военных на территориях стран-членов ОДКБ; 2) контроль над ядерным оружием, притом что Индия не подписала ДНЯО и ее политика в этом вопросе регулируется только США. Остаются планы по милитаризации космоса, для чего возможности есть пока только у Соединенных Штатов, не исключено увеличение военного присутствия НАТО в Арктике.

На наш взгляд, Россия сумела добиться определенных успехов, находясь в очень сложной ситуации, когда ее рассматривали как «проигравшую» сторону и ожидали и требовали соответствующего скромного поведения. Можно говорить и об определенном вкладе России в то, что к 2010 г. Соединенным Штатам не удалось сформировать американоцентричный мировой порядок, целиком подчиненный американской концепции демократического мира. Частично сохраняется сложившийся статус-кво, в основе которого остается Устав ООН, хотя происходит постепенное внедрение прецедентных норм и ставится вопрос об изменениях в Уставе и Совете Безопасности.

Время пока играло на Россию, однако при администрации Б. Обамы Соединенные Штаты предпринимают попытку вернуть утраченный после неудач 2000-х гг. шанс преобладающего глобального регулирования. По-новому начинают действовать Китай, Индия и Бразилия, которые, в отличие от России, сумели сохранить производственный рост в годы кризиса. В мире разгорается конкуренция за ресурсы и рынки. В этой ситуации вряд ли стоит ожидать более благоприятных условий существования и деятельности для России. Став членом ВТО, она не только получит преимущества, но и будет испытывать влияние крупных конкурентов в рамках этой организации, где уже существуют серьезные противоречия между США, Китаем, Бразилией. Сближение с НАТО также потребует от Москвы хорошо продуманных уступок, а отмена поправки Джексона-Вэника, хотя и уберет реликт «холодной войны», принесет экономические дивиденды только в случае достижения конкурентоспособности российской продукции.

Соединенные Штаты вряд ли захотят лишить себя возможности иметь рычаги воздействия на Россию, каковыми были и поправка Джексона-Вэника, и расширение НАТО, и создание европейской или глобальной ПРО, и воздействие на Москву через восточноевропейские страны в сфере энергетики, и разнонаправленная политика в военной сфере, и политика в отношении отдельных стран СНГ, КНР, Индии. Вряд ли администрация Б. Обамы сразу пойдет на уступки по всем указанным вопросам. Не пойдет на это и Конгресс.

Российско-американский диалог, безусловно, должен быть продолжен, но вести его надо с учетом реальной ситуации в американском политическом и экспертном сообществах, планов США, зафиксированных в основополагающих документах. Важно не забывать и о преемственности в американской глобальной деятельности, что сближает демократов и республиканцев во внешнеполитических действиях.

Россия сможет добиться реальных изменений в свою пользу в отношениях с США и другими ведущими центрами силы только в случае значимых успехов в укреплении своей экономики, государственности и безопасности, в успешном развитии отношений со странами СНГ и другими пограничными государствами Евразии. Немалых результатов она уже добилась.